

Plataforma de Descentralización

*desde la perspectiva de los Gobiernos
Departamentales y Municipales*



The Urban Institute - Chemonics International Inc.
Proyecto SUM IQC
Juan de Salazar N° 409 esq. San José
Tel.: (595-21) 226 548 - 204 033
Fax: (595-21) 221 152
Asunción, Paraguay

Diseño Gráfico, Diagramación e Impresión:
OPENdesign!
Mary Lions 326 esq. José Berges
Telefax: (595-21) 201 285
Asunción, Paraguay
E-mail: open@mwi.net
www.mwi.net/open



Indice

■ Al lector	5
1 ■ Introducción	6
2 ■ La Constitución Nacional y la descentralización	7
3 ■ Hacia una nueva Arquitectura Política y Administrativa del Estado	9
4 ■ Competencias. Reglas generales. Delimitación	11
5 ■ La Distribución de los Recursos	18
6 ■ Relaciones Interinstitucionales	22
7 ■ Participación ciudadana	25
8 ■ El control	26
9 ■ Reforma del marco jurídico	29

Al lector:

Esta publicación es el producto de cinco meses de esfuerzo, de la Unidad Técnica de Descentralización, conformada sobre la base de un memorando de entendimiento entre el Consejo de Gobernadores y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) para el apoyo técnico al Consejo de Gobernadores y a otras asociaciones como la OPACI, AJUMPA y AJUDEPA.

La Dirección del esfuerzo estuvo a cargo del Urban Institute y Chemonics International Inc., bajo contrato financiado por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional.

Esta publicación resume el sentir y los anhelos de los gobiernos subnacionales del Paraguay, con respecto a sus competencias y recursos y a las reformas que deben llevarse a cabo en plena aplicación de lo establecido en la Constitución Política del Estado hacia la descentralización administrativa y la justa distribución y recaudación de recursos financieros.

Este documento adquiere aún más valor, porque además de haber sido desarrollado con la plena participación de gobernadores, intendentes y miembros de juntas departamentales y municipales, después de un diagnóstico exhaustivo de las condiciones locales y regionales, ha sido validado por los mismos con la expresión de representar fielmente el sentir de los gobiernos subnacionales.

Un grupo de profesionales altamente calificados, compuesto por el Dr. Victorjaco Flecha, experto en Reforma del Estado y Descentralización, como coordinador del grupo, por los doctores Eusebio Ayala y Enrique Sosa como asesores legales, el Lic. Reinaldo Penner como asesor económico y Marcelo Mancuello como asistente administrativo e investigador, han culminado esta obra de relevancia en un corto tiempo con un resultado cualitativamente superior.

Aprovecho esta oportunidad, para agradecer a la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo, su Director Sr. Wayne Tate, y el Sr. Steve Marma Líder del Grupo de Democracia, por el apoyo brindado y su presencia en el transcurso de las diferentes actividades.

Sólo esperamos, que esta contribución al tema de descentralización allane el camino del diálogo para la consecución de una ley de descentralización que beneficie el desarrollo del país con la reforma y aplicación de las leyes de la República del Paraguay.

Finalmente mis expresiones de gratitud a los señores gobernadores, intendentes, miembros de juntas municipales y departamentales y a las asociaciones de gobiernos locales, quienes a pesar de sus múltiples tareas, brindaron su tiempo y activa participación en la preparación de este importante documento.

Walter S. Galindo

Director del Proyecto

Asunción, Septiembre del 2001

1 Introducción

Los Gobernadores, Intendentes, Concejales Departamentales y Municipales manifestamos nuestra preocupación ante la profunda crisis estructural por la que atraviesa la República y como legítimas autoridades electas por nuestros conciudadanos y en representación de los mismos presentamos una Propuesta de Descentralización, desde la perspectiva de los Gobiernos subnacionales.

La Constitución Nacional de 1992 diseñó una nueva estructura política y administrativa del Estado paraguayo y lo definió como unitario y descentralizado con tres niveles de gobierno elegidos en comicios populares. Sin embargo, a pesar de este postulado constitucional, el Estado paraguayo sigue reflejando una acentuada concentración de funciones y recursos en el nivel del Gobierno Central y la ausencia de una actuación coordinada entre éste y las otras instancias gubernamentales territoriales.

La situación descrita contribuye a acentuar la crisis económica y social, que desde hace unos años existe en el país y que actualmente se perfila hacia una grave crisis de representatividad política y de gobernabilidad. En efecto, a nosotros, autoridades departamentales y municipales, se nos dificulta encarar respuestas regionales y locales que pudieran revertir este proceso por la ausencia de competencias claramente definidas y por la falta de recursos, deficiencia que aumenta el descrédito de la ciudadanía hacia las instituciones de la democracia.

Ante la urgente necesidad de responder a las crecientes demandas de nuestro pueblo por los embates de la crisis económica y social, estamos convencidos de que la descentralización del Estado ha de contribuir a solucionar muchos de los problemas sociales, políticos, económicos y culturales que vive el país, por cuanto:

Primero, la descentralización afianza la gobernabilidad del país, pues distribuye las responsabilidades y roles del Estado en instituciones que conocen las necesidades reales de las comunidades. La descentralización facilita la canalización de demandas y propuestas de la ciudadanía, y permite la satisfacción de las necesidades en forma más eficaz y eficiente.

Segundo, la descentralización contribuye a disminuir la corrupción, pues las Gobernaciones y Municipalidades están mucho mejor controladas que las autoridades del Gobierno Central. En efecto, la acción de los gobiernos subnacionales está en la mira cotidiana de sus Juntas integradas por todos los partidos políticos. Además de ello, la proximidad de sus autoridades con la comunidad permite un mejor control de la gente y de los grupos organizados de la sociedad civil.

Tercero, la descentralización permite una mayor equidad social en los campos de la salud, la educación, el trabajo y el campesinado, pues posibilita una mejor identificación de las necesidades y una adecuada atención de los problemas en base a las demandas concretas de la población.

Cuarto, la descentralización contribuye a racionalizar el Presupuesto General de la Nación al canalizar el gasto público hacia las necesidades reales de la población y al posibilitar – reiteramos- un mejor control de la comunidad en el destino del gasto.

2 La Constitución Nacional y la descentralización

La plataforma que formulamos tiene un sólido sustento constitucional, expresado en diversos artículos de nuestra carta magna que desarrollan con claridad el principio de descentralización y consagran la autonomía y autarquía de los gobiernos subnacionales.

Ya en su artículo 1 la Constitución establece textualmente que: “*La República del Paraguay es para siempre libre e independiente. Se constituye en Estado social de derecho, unitario, indivisible y descentralizado...*”. De esa manera, la Constitución considera a la descentralización como uno de los principios fundamentales del ordenamiento del Estado paraguayo, marcando una tendencia que incide profundamente en su estructuración política y administrativa¹.

La descentralización es del Estado y no sólo del Gobierno, porque se plantea la reorganización de elementos que trascienden el ámbito de la organización y elección de las autoridades. Implica un ordenamiento político y territorial, vale decir, una estructuración del poder con relación al elemento territorio.

Cabe acotar que el principio de descentralización no se contradice con la forma unitaria del Estado también consagrada en el artículo 1 de la Constitución. Por el contrario, la unidad del Estado paraguayo es claramente compatible con la búsqueda de una mayor descentralización de la gestión administrativa, que redistribuya las funciones ejecutivas del Estado, en atención a criterios de eficiencia, participación y proximidad.

La compatibilidad de ambos principios puede notarse en el desarrollo de la propia Constitución, cuyas disposiciones garantizan la autonomía de los entes territoriales y la posibilidad de que éstos asuman nuevas competencias ejecutivas, sin que ello implique la creación de estados o provincias con potestades legislativas o judiciales.

El carácter unitario del Estado Paraguayo se manifiesta, en primer lugar, con la centralización de la función legislativa en el Parlamento Nacional; vale decir, sólo este poder del Estado puede dictar leyes y no existe la posibilidad de establecer Parlamentos regionales o departamentales con facultades para dictar normas con rango de ley, que coexistan con las leyes nacionales². En segundo lugar, la unidad del Estado se refleja en la concentración de la función judicial en la Corte Suprema de Justicia, y en los Tribunales y Juzgados Nacionales.³ En efecto, tampoco es posible organizar una justicia regional o departamental, que cuente con sus respectivas Cortes Supremas, como sucede en los Estados Federales. En nuestro sistema, existe una sola Corte Suprema de Justicia que ejerce la superintendencia administrativa de todo el cuerpo judicial y es la máxima autoridad judicial para toda la república⁴.

Por su parte, el carácter descentralizado del Estado Paraguayo se traduce en el fortalecimiento de la capacidad de gestión de los gobiernos subnacionales, a través de un proceso de transferencias de recursos y competencias administrativas que históricamente fueron ejercidas por el Gobierno Central. Se busca con ello un mejor ordenamiento territorial de la Administración Pública, asignando nuevos roles a

¹ *Acerca de las implicancias de la consagración constitucional del principio de descentralización véase el “Diccionario de Política” de Norberto Bobbio, Nicola Mateucci y Gianfranco Pasquino, dos tomos, editado en español por Siglo XXI editores, 1995, España (1ª edición en español en 1981), pág. 473.*

² *Las Juntas Municipales y Departamentales no dictan normas legales sino actos administrativos de carácter reglamentario, jerárquicamente inferiores a las leyes.*

³ *Silvero Salgueiro, Jorge. “Aspectos constitucionales de la descentralización en el Paraguay” Ponencia presentada en el Seminario organizado por el CEPPRO y la Comisión de Asuntos Municipales y Departamentales de la Cámara de Diputados, bajo auspicios de USAID, con la presencia de Gobernadores y Concejales Departamentales. (San Bernardino, mayo del 2000)*

⁴ *La organización de la justicia por circunscripciones territoriales constituye solo una desconcentración territorial.*

entes subnacionales, que por su proximidad a los ciudadanos, pueden gestionar los servicios públicos con un mejor conocimiento de las necesidades y bajo un mejor control de la comunidad. El principio de descentralización se reduce entonces al ámbito de las potestades **administrativas**, sin afectar el carácter unitario del Estado, que está garantizado con la unidad de la función judicial y legislativa.

Se debe mencionar la diversidad de experiencias de descentralización que se dieron en países unitarios, algunas de gran intensidad, como las encaradas en Francia, a partir del año 1982; en Colombia, a partir de su nueva Constitución Política (que también consagra el carácter unitario y descentralizado del Estado); y en Bolivia, a partir de la ley de participación popular que transfiere las competencias en educación y salud a las Municipalidades; etc. Ello demuestra que la contradicción entre el Estado Unitario y el Estado descentralizado es más aparente que real y no supone un obstáculo para la construcción de un modelo de estado más próximo a los ciudadanos⁵.

El desarrollo constitucional de la descentralización está expuesto en el Capítulo IV de la Constitución referido al ordenamiento territorial de la República. Este capítulo contempla en sus disposiciones generales la estructuración política y administrativa del Estado, consagrando enfáticamente la autonomía administrativa y normativa y la autarquía de los departamentos y Municipios. Dice el artículo 156:

“A los efectos de la estructuración política y administrativa del Estado, el territorio nacional se divide en departamentos, Municipios y distritos, los cuales, dentro de los límites de esta Constitución y de las leyes, gozan de autonomía política, administrativa y normativa para la gestión de sus intereses, y de autarquía en la recaudación e inversión de sus recursos”.

Por su parte, el artículo 158 establece la posibilidad de creación de servicios de carácter nacional en la jurisdicción de los Municipios y Departamentos, reforzando con ello la posibilidad de encarar un proceso de descentralización.

Las secciones II y III del Capítulo IV desarrollan las disposiciones referentes a los Gobiernos Departamentales y Municipales. En estas secciones se refuerza el carácter autónomo de estas entidades y se establecen las competencias, la organización del gobierno y el régimen de recursos. La enumeración de competencias y recursos formulada en la Constitución es meramente enunciativa, pues en el caso de ambas entidades territoriales, la ley puede disponer que asuman otras funciones y que reciban otras fuentes de recursos.⁶

En lo que respecta a los Gobiernos Departamentales, nos parece necesario realizar un comentario puntual sobre lo dispuesto en el artículo 161, segundo párrafo que dice: “El Gobernador representa al Poder Ejecutivo en la ejecución de la política nacional”, cuya lectura aislada se presta frecuentemente a interpretaciones equívocas acerca de la naturaleza de las Gobernaciones. Cabe decir que dicha disposición no afecta la autonomía que estas entidades tienen en el ejercicio de sus competencias propias; en todo caso, posibilita a las Gobernaciones asumir otro tipo de competencias, **además** de las establecidas en su propia Carta Orgánica y en la Constitu-

⁵ Mayores referencias sobre el Estado Unitario descentralizado pueden verse en la obra “Derecho Constitucional Comparado” de Manuel García Pelayo, Editado en 1991 por Editorial Alianza Universitaria, España, (1ª. Edición 1950), pág. 242. Véase también en Norberto Bobbio, Nicola Matenucci y Gianfranco Pasquino, *op.cit.*, pág. 471 y sgtes.

⁶ Si bien el artículo 238 inciso 1 de la Constitución establece como atribución del Poder Ejecutivo la dirección de la administración general del país, el artículo 202 de la Constitución dispone como atribución del Congreso la de “dictar leyes para la organización de la administración de la República...” (art.11). En concordancia con ello, los artículos 163 inciso 5, 164 inciso 4 y 168 inciso 9 delegan en la ley la determinación de otras competencias y recursos para las Gobernaciones y Municipalidades, además de las establecidas expresamente en la Constitución.

ción. En efecto, la disposición mencionada permite que la Gobernación **también** desempeñe **tareas propias del Poder Ejecutivo**, bajo el control y supervisión de éste, **sin perjuicio** de las competencias propias de las Gobernaciones. En ese sentido, puede decirse que las Gobernaciones tienen una “naturaleza jurídica dual”⁷: (a) Por un lado, son entidades autónomas y como tales tienen competencias propias, asignadas por la Constitución y las leyes y ejercidas sin injerencias del Poder Ejecutivo y; (b) Por el otro, pueden tener competencias nacionales delegadas, ejercidas en representación del Poder Ejecutivo y bajo el control y tutela de éste (relación mandante-mandatario).

Por ende, resultan improcedentes las interpretaciones restringidas que pretenden ver a las Gobernaciones como meras agencias desconcentradas del Poder Ejecutivo, soslayando la naturaleza autónoma de estas entidades, tan claramente consagrada en el Artículo 156 de la Constitución Nacional.

De lo expuesto puede afirmarse que la descentralización adoptada en nuestra Constitución es: (a) **de carácter político**, porque implica la transferencia de competencias y recursos del Gobierno Central a los gobiernos subnacionales que cuentan con autoridades electas por el voto popular, tienen personalidad jurídica y autonomía de decisión en el ámbito de estas competencias; (b) **de carácter administrativo**, porque las transferencias se limitan a potestades propias de la función ejecutiva (no se transfieren las potestades del Poder Legislativo ni del Judicial); y (c) **de carácter territorial**, porque la distribución de potestades se realiza hacia entidades con jurisdicción sobre un territorio específico⁸.

En definitiva, el proceso de descentralización política y administrativa está categóricamente sostenido y propugnado por la Constitución Nacional. Sólo resta la sanción de leyes que permitan la concreción y el impulso de las transferencias de competencias y recursos hacia los Gobiernos Subnacionales y una firme voluntad política del Poder Ejecutivo para implementar las leyes que se dicten y reestructurar profundamente la Administración Pública.

3 Hacia una nueva Arquitectura Política y Administrativa del Estado

Llevar a la práctica los preceptos constitucionales supone una verdadera reformulación de la actual arquitectura administrativa del Estado paraguayo. La descentralización debe ser uno de los ejes transversales de la Reforma del Estado, tal como fuera planteado por la ciudadanía de todo el país a través de los “Diálogos Democráticos” impulsados por el Consejo de Gobernadores y la Presidencia de la República, en noviembre de 1999, y recogidos en el Programa de Gobierno de Unidad Nacional.

En ese sentido, el nuevo modelo de Estado descentralizado debe ser enfocado en el marco de un proceso global de reestructuración de la Administración pública, en

⁷ Silvero Salgueiro, Jorge. *Op.cit.*

⁸ *Distinta es la descentralización funcional, que consiste en la transferencia de funciones a unidades administrativas dotadas de personalidad jurídica, para la gestión de determinados servicios. Ej. ANDE, CORPOSANA, etc.*

el cual se redefinan los roles de los diversos niveles territoriales, los recursos disponibles, las pautas de organización y las formas de relacionamiento, buscando un mayor acercamiento entre las autoridades y la ciudadanía.

Obviamente, ello debe estar complementado con las otras tareas pendientes de la reforma del Estado, en especial las que guarden relación a la modernización de la Administración Pública en su conjunto y al buen manejo de los recursos del Estado. De lo contrario, se corre el riesgo de encarar un proceso de descentralización que reproduzca las actuales falencias y los desajustes institucionales, tornando aún más ineficiente la gestión pública.

Como ya fuera planteado, la nueva arquitectura del Estado debe articularse a través de la descentralización y sostenerse sobre algunos principios básicos, que son las columnas del edificio.

a. *El principio de la subsidiariedad*

En virtud de este principio, la plataforma plantea lograr una mayor aproximación de la Administración Pública hacia los ciudadanos, asignando a los Gobiernos Subnacionales las competencias que estén en condiciones de gestionar eficazmente por sí mismos, especialmente, las competencias de ejecución (fiscalización, sanción, administración de determinados servicios). El Gobierno Nacional debe actuar a requerimiento de los Gobiernos subnacionales, cuando éstos no se encuentren en condiciones de ejecutar las competencias de manera satisfactoria, o en determinados casos expresamente establecidos por la ley.

b. *El principio del equilibrio*

En el marco de la descentralización, este criterio significa que debe haber concordancia entre competencias y recursos; entre competencias municipales, departamentales y centrales; entre recursos propios y transferidos; entre responsabilidades y capacidad institucional; entre el control y la autonomía. Por ello, cuando las competencias son atribuidas legalmente a un determinado nivel de Gobierno, este debe condicionar su realización a la obtención de los recursos, la capacidad institucional, etc.

c. *El principio de la coordinación*

En virtud de este principio, todas las administraciones públicas están obligadas a armonizar sus planes y políticas, a facilitarse información y a concertar la ejecución de sus proyectos, cuando estos afecten las competencias de otras instituciones.

d. *El principio de la concurrencia*

La concurrencia exige la participación de todos los niveles territoriales en la elaboración y ejecución de los planes y políticas públicas en pos de objetivos comunes, sin perjuicio de las competencias propias que corresponden a cada nivel.

e. *El principio de la eficiencia*

En virtud del principio de eficiencia, el sector público debe ejercer sus competen-

cias administrando con racionalidad sus recursos financieros, técnicos y humanos, y buscando alcanzar las metas y resultados previstos.

f. *El principio de la gradualidad*

Este principio exige que las competencias sean asignadas en forma gradual y flexible, conforme a las capacidades de gestión de las administraciones públicas y a los recursos disponibles.

g. *El principio de la Solidaridad y equidad territorial*

Este principio garantiza el desarrollo armónico del país. La administración nacional como los gobiernos subnacionales de mayor capacidad administrativa, económica y fiscal, deberán tener la obligación de apoyar a aquellas entidades de menor desarrollo relativo, en procura de garantizar el acceso equitativo a las oportunidades y beneficios del desarrollo, para elevar la calidad de vida de la población.

h. *El principio de la participación ciudadana*

La descentralización como ejercicio del poder no tiene razón sin que los gobiernos subnacionales promuevan la participación, concertación y cooperación para que los ciudadanos tomen parte activa en las decisiones, derechos y deberes, que inciden en la orientación, organización, gerenciamiento y control de las administraciones territoriales.

4 Competencias. Reglas generales. Delimitación

La construcción de un Estado moderno supone un orden de reglas bien definidas en cuanto a la función que cumple cada nivel de su estructura. Así, de modo similar a lo que se plantea en la Constitución con respecto a la división y equilibrio de funciones entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, puede hablarse de una delimitación clara de competencias entre los niveles institucionales que componen el ordenamiento territorial del Estado. En ese sentido, puede decirse que el éxito del proceso depende en mucho de la capacidad de distribuir armónicamente las competencias, evitando de esa manera posibles conflictos entre los entes territoriales

Esta plataforma entiende por competencia como la aptitud que tiene una administración o autoridad pública para ejercer potestades, dentro de un territorio específico, con respecto a determinados asuntos; vale decir, es el ámbito dentro del cual se ejerce el poder público de la autoridad.

En cuanto a la clasificación de las competencias en lo referido a la descentralización se puede hablar de los siguientes tipos:

Competencias exclusivas: son aquellas ejercidas por un solo nivel territorial, el cual abarca la totalidad de atribuciones sobre un sector determinado (potestad

reglamentaria, ejecutiva, fiscalizadora y sancionadora). Ejemplos: Defensa Nacional o Relaciones Exteriores, en el Gobierno Nacional o el cobro de Impuesto Inmobiliario, en los Municipios.

Competencias compartidas: son aquellas ejercidas por más de un organismo o entidad del estado, en planos distintos de responsabilidad y función de acuerdo a normas. (Ejemplo, salud, educación, medio ambiente, etc.)

Competencias delegadas: son aquellas que, por acuerdo previo, son transferidas de un nivel territorial, titular de una responsabilidad, a otro, sin perder la titularidad, con la finalidad de que sean ejecutadas con mayor eficacia y eficiencia. Ejemplo. La inscripción del registro civil, competencia del Gobierno Central, delegada a los Municipios.

Para formular las diferentes competencias, es necesario tener en cuenta el principio de la subsidiariedad, que significa que las competencias e iniciativas deben ser realizadas por aquellas estructuras que estuvieran más próximas a los ciudadanos y pudieran realizarlas con eficiencia y eficacia. En esta tesitura la subsidiariedad están definidas a favor de los gobiernos subnacionales haciendo mención que las competencias que pudieran cumplir los gobiernos departamentales o municipales no deben corresponder al Gobierno Central.

Para lograr una delimitación adecuada se requiere:

- a) Identificar con precisión las materias de la descentralización. Es decir, cuáles son los asuntos que serán encomendados a cada nivel territorial. (Ej. Educación primaria; Contaminación ambiental de cursos de agua; transporte municipal, departamental, nacional, etc.).
- b) Identificar la potestad del ente. Determinando la atribución o función que le corresponde hacer para cumplir con la materia asignada. Estas potestades pueden clasificarse en:
 - Potestades normativas o reglamentarias. Estas a su vez pueden precisar las potestades normativas generales (planificación general, reglamento marco o base; etc.) y las potestades normativas de desarrollo (planificación departamental en base a los planes nacionales; atribución reglamentaria de desarrollo en base a la normativa marco).
 - Potestades de ejecución. Dentro de estas atribuciones pueden precisarse: la atribución sancionadora, la fiscalizadora; la atribución de conceder autorizaciones y permisos; en algunos casos, la gestión del servicio.
- c) Identificar el territorio. Determinar el área geográfica dentro de la cual se ejercen las atribuciones. El territorio de los Municipios y Departamentos está determinado en las respectivas leyes de creación o modificación de límites. No obstante, la delimitación de competencias puede establecer atribuciones específicas para cada nivel según criterios territoriales. Por ejemplo: La construcción de caminos vecinales o troncales en las áreas rurales puede quedar bajo la gestión del Gobierno Departamental, reservando las obras urbanas a la Municipalidad.

4.1. Ordenamiento de las competencias

Para lograr definir una matriz de competencias, se realizaron tres talleres regionales denominados “*Construyendo una Plataforma de Descentralización desde la perspectiva de los Gobiernos Departamentales y Municipales*”. Estos tuvieron lugar en la ciudad Concepción, el 23 de Julio, participando autoridades electas departamentales y municipales de los departamentos de Concepción, San Pedro, Amambay, Alto Paraguay Boquerón y Villa Hayes; en la ciudad de Coronel Oviedo, el 26 de Julio con participantes de los departamentos de Caaguazú, Caazapá, Guairá, Paraguari, Cordillera y Central; y en la ciudad de Encarnación, el 30 de Julio, con representantes de los departamentos de Itapúa, Ñeembucú, Misiones, Alto Paraná y Canindeyú. Cubriendo de esta forma los 17 departamentos del país. La plataforma de descentralización que se formula en este documento toma como base las propuestas surgidas de las discusiones generadas en estos talleres. El resumen puede observarse en los siguientes cuadros:

Competencias generales según nivel de gobierno

Gobierno Nacional	Gobierno Departamental	Gobierno Municipal
<ul style="list-style-type: none">• Formulación de las políticas generales y de los planes nacionales junto a los gobiernos departamentales y municipales.• Determinación de las normas marco y de armonización reglamentaria.• Asesoramiento técnico y apoyo financiero a los Gobiernos Subnacionales.• Coordinación de las políticas generales, evaluación y monitoreo de los planes nacionales.• Distribución de los recursos de coparticipación establecidos en el Presupuesto General de la Nación.• Ejecución subsidiaria o complementaria de competencias de los gobiernos municipales o departamentales.• Prestación de servicios que por su complejidad son asignados al nivel nacional.• Ejecución de obras de nivel nacional (que por su complejidad son asignadas a este nivel)	<ul style="list-style-type: none">• Prestación de servicios de nivel departamental (que afectan a más de un Municipio), incluyendo la administración de los recursos financieros, la infraestructura y el personal asignados a dicho servicio.• Ejecución de obras de nivel departamental (que afectan a más de un Municipio).• Coordinación y evaluación de los servicios ejecutados en el Departamento.• Elaboración de planes departamentales, conforme a los planes nacionales y en base a los planes o demandas de las comunidades locales.• Participación en la elaboración de los planes nacionales, canalizando las necesidades e iniciativas de sus respectivos departamentos.• Ejecución subsidiaria o complementaria de competencias municipales, cuando los gobiernos municipales no se encuentren en condiciones de hacerlo y a demanda de éstos• Determinación de las normas de desarrollo reglamentario en materias de su competencia y en base a las normas marco dictadas a nivel nacional.	<ul style="list-style-type: none">• Prestación de servicios de nivel municipal, incluyendo la administración de los recursos financieros y el personal asignados a dicho servicio.• Construcción y mantenimiento de la infraestructura necesaria para la prestación de los servicios.• Ejecución de obras en el distrito del Municipio. Ejecución de programas sociales.• Elaboración de los planes municipales, en armonía con los planes nacionales y departamentales y en base a las demandas de la ciudadanía.• Promoción y fomento de la participación ciudadana.• Participación en la elaboración de los planes nacionales y departamentales, canalizando las necesidades e iniciativas de los vecinos del Municipio.• Determinación de las normas de desarrollo reglamentario en base a las normas marco dictadas a nivel nacional.• Control del cumplimiento de las normas nacionales, incluyendo la actividad de fiscalización, la concesión de licencias y la imposición de sanciones administrativas a los infractores.

4.2. Competencias sectoriales

Detalles de las Competencias Sectoriales

	Gobierno Nacional	Gobierno Departamental	Gobierno Municipal
Educación	<ul style="list-style-type: none"> • Formulación de las políticas generales y de los planes nacionales. • Determinación de las normas técnicas, curriculares y pedagógicas. • Asesoramiento técnico y apoyo financiero a los gobiernos subnacionales y a las entidades privadas prestadoras de servicios de educación pública. • Prestación de servicios de educación universitaria, post universitaria e investigación. • Coordinación y evaluación del sistema educativo nacional. • Supervisión de los servicios de educación privada. • Distribución de los recursos de coparticipación establecidos en el Presupuesto General de la Nación. 	<ul style="list-style-type: none"> • Prestación de servicios de educación secundaria, técnica, y de Formación Docente en respuesta a las necesidades de mano de obra regional. • La administración de los establecimientos educativos departamentales, incluyendo la construcción y mantenimiento de la infraestructura y el nombramiento del personal docente y administrativo. • Coordinación de los servicios educativos del departamento. • Elaboración de planes departamentales de educación, en armonía con los planes nacionales. • Participación en la elaboración de los planes nacionales, canalizando las necesidades e iniciativas de sus respectivos departamentos. • Evaluación de la calidad de la educación en el departamento, sin perjuicio de la fiscalización ministerial. • Prestación de servicios a cargo de las Municipalidades cuando éstas no se encuentren en condiciones de prestarlos (principio de subsidiariedad) 	<ul style="list-style-type: none"> • Prestación de servicios de educación primaria, y preescolar. • Administración de las escuelas públicas, incluyendo la construcción y mantenimiento de locales escolares y el nombramiento del personal administrativo y docente. • Elaboración de planes municipales de educación, en armonía con los planes nacionales y departamentales. • Participación en la elaboración de los planes nacionales y departamentales, canalizando las necesidades e iniciativas de sus respectivas comunidades. • Evaluación de la calidad de la educación en los Municipios, sin perjuicio de la fiscalización superior.

	Gobierno Nacional	Gobierno Departamental	Gobierno Municipal
Salud	<ul style="list-style-type: none"> • Formulación de las políticas generales y del plan nacional de salud. • Determinación de las normas técnicas generales sobre servicios de salud; • Coordinación y evaluación del sistema nacional de salud. • Asesoramiento técnico y apoyo financiero a los gobiernos subnacionales y a las entidades privadas prestadoras de servicios de salud pública. • Prestación de servicios médicos especializados y de alta complejidad (Hospital del Cáncer y del Quemado, etc.). • Supervisión de los servicios de medicina privada. • Distribución de los recursos de coparticipación establecidos en el Presupuesto General de la Nación. • Impulsar, coordinar y financiar campañas nacionales y programas de emergencia. • Coordinación del Consejo Nacional de Salud. 	<ul style="list-style-type: none"> • Prestación de servicios de salud pública de nivel departamental (hospitales públicos departamentales), incluyendo la administración de los hospitales y el nombramiento del personal médico y administrativo. • Dirección de la Región Sanitaria y coordinación de los servicios de salud del departamento. • Elaboración de planes departamentales de salud, en armonía con los planes nacionales. • Participación en la elaboración de los planes nacionales, canalizando las necesidades e iniciativas de sus respectivos departamentos. • Evaluación de la calidad de los servicios de salud en el departamento. • Prestación de servicios a cargo de las Municipalidades cuando éstas no se encuentren en condiciones de prestarlos (principio de subsidiariedad). • Coordinación de los Consejos Departamentales de Salud. 	<ul style="list-style-type: none"> • Prestación de servicios públicos de salud de nivel local. • Administrar los centros y puestos de salud, botiquines y dispensarios médicos. Incluyendo la construcción y mantenimiento de la infraestructura, la administración de los recursos financieros y el nombramiento del personal administrativo y médico. • Atención primaria de la salud. • Elaboración de planes municipales de salud, en armonía con los planes nacionales y departamentales. • Participación en la elaboración de los planes nacionales, canalizando las necesidades e iniciativas de sus respectivas comunidades. • Evaluación de la calidad de la salud en los Municipios. • Coordinación de los Consejos Locales de Salud.

	Gobierno Nacional	Gobierno Departamental	Gobierno Municipal
Obras Públicas	<ul style="list-style-type: none"> • Ejecución de obras públicas de nivel nacional (que por su complejidad sea conveniente encararlas desde este nivel). 	<ul style="list-style-type: none"> • Ejecución de obras de nivel departamental (construcción y mantenimiento de caminos vecinales y troncales) 	<ul style="list-style-type: none"> • Ejecución de obras de nivel municipal de calles y avenidas
Transporte Público	<ul style="list-style-type: none"> • Formulación de la política nacional de transporte 	<ul style="list-style-type: none"> • Elaboración de los planes departamentales y determinación de las prioridades de la región. 	<ul style="list-style-type: none"> • Elaboración de los planes municipales y determinación de las prioridades locales.
Servicio de abastecimiento de agua, desagüe pluvial y alcantarillado sanitario	<ul style="list-style-type: none"> • Determinación de las normas técnicas básicas. • Regulación, concesión y control del servicio de transporte público nacional e internacional. • Control del tráfico en las rutas nacionales. • Aeropuertos y puertos nacionales. • Regulación del servicio de abastecimiento de agua. 	<ul style="list-style-type: none"> • Regulación, concesión y control del servicio de transporte público departamental (itinerarios interdistritales). • Coordinación y monitoreo de las obras y servicios ejecutados en el Departamento. • Posibilidad de asociarse con otros departamentos para formar regiones de modo a encarar conjuntamente obras que afecten a más de un departamento o de gran envergadura 	<ul style="list-style-type: none"> • Regulación, concesión y control del servicio de transporte público municipal (itinerarios dentro del distrito) • Prestación de servicios de Provisión de agua potable y cloacas.

	Gobierno Nacional	Gobierno Departamental	Gobierno Municipal
Agricultura y Ganadería	<ul style="list-style-type: none"> • Definición de políticas generales de desarrollo productivo. • Apoyo técnico y asistencia financiera a los Gobiernos subnacionales para la ejecución de programas. • Determinación de las normas técnicas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ejecuta y controla las políticas de producción, de promoción y comercialización conforme a las características y naturaleza territorial. • Servicio de extensión agrícola, distribución de semillas y políticas de producción y auto sustento. • Administra y ejecuta los programas de Asistencia técnica a los productores (DEA, extensión agraria, DINCAP). 	<ul style="list-style-type: none"> • Promueve y fomenta la producción en general a nivel local, conforme a políticas definidas en otros niveles de gobierno. • Coordinar con la Gobernación la asistencia técnica a los productores.

	Gobierno Nacional	Gobierno Departamental	Gobierno Municipal
Industria y Comercio	<ul style="list-style-type: none"> Define políticas nacionales de producción y comercialización de bienes y servicios. Establece normas generales conforme a normas internacionales. 	<ul style="list-style-type: none"> Plan de desarrollo Departamental: zonas productivas y comerciales, utilización racional de recursos naturales. Consejos regionales de la maquila que definan políticas regionales y condiciones de instalación y comercialización. Coordinación de la comercialización con regiones limítrofes. Delegar al nivel departamental las funciones de Pro-Paraguay. 	<ul style="list-style-type: none"> Determinación de las normas urbanísticas para la instalación de fábricas y otros establecimientos comerciales e industriales y de servicios. Control del cumplimiento de las normas urbanísticas, requiriendo las licencias correspondientes.

	Gobierno Nacional	Gobierno Departamental	Gobierno Municipal
Medio Ambiente	<ul style="list-style-type: none"> Formulación de las políticas generales y de los planes nacionales. Determinación de las normas básicas. Coordinación y evaluación de la ejecución de los planes y programas nacionales. Supervisión de la actuación de los Gobiernos subnacionales en materia ambiental. Control subsidiario de las normas ambientales (cuando los Gobiernos Subnacionales no se encuentren en condiciones de hacerlo, o cuando por su complejidad deban quedar a cargo del Gobierno Nacional). 	<ul style="list-style-type: none"> Formulación de los planes departamentales, conforme a los planes nacionales. Participación en la elaboración de los planes nacionales. Coordinación y evaluación del cumplimiento de las normas a nivel departamental. Control de normas ambientales en áreas rurales (forestal, ríos y arroyos, etc.) incluyendo la fiscalización, otorgamiento de licencias y aplicación de sanciones. Control subsidiario de las normas ambientales a cargo del Gobierno Municipal (cuando éstos no se encuentren en condiciones de hacerlo). 	<ul style="list-style-type: none"> Formulación de los planes municipales, conforme a los planes nacionales. Participación en la elaboración de los planes nacionales y departamentales. Evaluación del cumplimiento de las normas a nivel municipal. Canalización de las prioridades a los niveles departamental y nacional. Control de normas ambientales a nivel urbano, incluyendo la fiscalización, otorgamiento de licencias y aplicación de sanciones.

Fuente:
Encuentros
Regionales
"Construyendo una
plataforma de
Descentralización
desde la perspectiva
local".

Con estas competencias, los Gobiernos Departamentales y Municipales pueden impulsar el desarrollo social y económico. Esta descentralización de competencias viene a acompañar las tendencias que de hecho ya se dan en la realidad: la economía y la sociedad paraguaya tiene una fuerte vinculación regional y local. Es así que en los temas relacionados al desarrollo económico, las Gobernaciones deberían ser las principales instituciones impulsoras del proceso, apoyando la diversificación productiva y acercando información de mercados para utilización de los distintos núcleos productivos. La asistencia técnica a la población rural es una competencia compartida con las Municipalidades. La coordinación entre las Gobernaciones y las Municipalidades han de potenciar una mejor atención a las demandas poblacionales, impulsando un desarrollo sostenido del país.

5 La Distribución de los Recursos

La experiencia de América Latina demuestra que la descentralización política y administrativa no funciona sin que la misma esté substanciada por una descentralización fiscal y financiera. Paraguay es uno de los países de mayor concentración de recursos en el Gobierno Central por lo que sólo una reforma fiscal puede establecer un equilibrio financiero territorial. Existen algunos principios para de la descentralización fiscal y financiera que deberían tomarse en cuenta en Paraguay, especialmente cuando otros países pasaron por experiencias similares (ver Cuadro abajo). Para evitar que el proceso de descentralización se torne en una nueva fuente de presión sobre el Gasto Público, es indispensable dar a los Gobiernos subnacionales significativas atribuciones tributarias.

Reglas de la Descentralización Fiscal basadas en Experiencias de América Latina

1. La descentralización fiscal debe verse como un sistema general;
2. Lo financiero debe seguir a lo funcional;
3. Tiene que haber una fuerte capacidad central para el monitoreo y la evaluación de la descentralización;
4. Un solo sistema intergubernamental no puede satisfacer las necesidades de los sectores tanto urbano como rural;
5. La descentralización fiscal requiere que el gobierno local cuente con significativas atribuciones tributarias;
6. Los gobiernos centrales deben cumplir con las reglas que formulen para la descentralización fiscal;
7. Debe mantenerse sencillo;
8. El diseño del sistema para las transferencias intergubernamentales debe coincidir con los objetivos de reforma;
9. La descentralización fiscal debe considerar los tres niveles del gobierno;
10. Imponer duros límites presupuestarios;
11. Reconocer que los sistemas intergubernamentales siempre están en transición;
12. Debe haber un defensor de la descentralización.

Fuente:
Roy Bahl, "Reglas de Ejecución para la Descentralización Fiscal", en IEASA/WBI/IULA/CELCADEL, Curso sobre Relaciones Fiscales Intergubernamentales y Gestión Local, 7-16 junio 1999, Caracas.

Actualmente, el Sector Público padece de un crónico déficit fiscal, mayor al 4% del Producto Interno Bruto (PIB), lo cual está paralizándolo gran parte de los servicios elementales como salud, educación y obras públicas en el interior del país. A pesar de una gran evasión impositiva del IVA y del Impuesto a la Renta, el Ministerio de Hacienda se resiste a cruzar su base de datos con los registros de pago de Patentes en las distintas Municipalidades del país. La recaudación impositiva en las empresas situadas en los Municipios y Departamentos podría haber elevado el ingreso fiscal de todo el Sector Público.

La necesidad de asumir una mayor responsabilidad recaudadora, dando competencias tributarias a los Departamentos y Municipios, no inhibe al Gobierno Nacional de complementar las mismas con transferencias directas a los Gobiernos Subnacionales. Actualmente, los Gobiernos Departamentales ejecutan un presupuesto de unos US\$ 30 millones, las Municipalidades un presupuesto de unos US\$ 50 millones y el Gobierno Central un presupuesto de unos US\$ 3.000 millones, lo cual denota el alto grado de inequidad. Ante esta situación, los Gobernadores, Intendentes y Concejales Departamentales y Municipales, reunidos en talleres regionales han elaborado un esquema para la desarrollar la descentralización fiscal y financiera (ver Cuadro abajo).

Propuesta de la Descentralización de Recursos según Nivel de Gobierno

	Gobierno Nacional	Gobierno Departamental	Gobierno Municipal
Recaudaciones	<ul style="list-style-type: none"> • Impuesto a la Renta. • Royalties. • Derechos y gravámenes aduaneros. • IVA recaudado en Aduanas. • Otros. 	<ul style="list-style-type: none"> • IVA recaudado a nivel de los comercios. • Tributo único. • IMAGRO. • Impuesto selectivo al consumo (licores, tabacos, etc.) y de combustibles. 	<ul style="list-style-type: none"> • IVA recaudado a nivel de los comercios • Patentes • Impuesto inmobiliario • Tránsito urbano • Tributo único • Impuesto a Juegos de Azar • Impuestos selectivos al consumo
Transferencias de una porción de Impuestos, Tasas, Contribuciones	<ul style="list-style-type: none"> • El Presupuesto General de la Nación, confeccionado con criterios de Estado descentralizado, fijando alícuotas a cada nivel de gobierno. • Para transferencias a los gobiernos subnacionales deben fijarse parámetros de necesidades básicas insatisfechas, superficie territorial y densidad. 	<ul style="list-style-type: none"> • Porcentaje del IVA recaudado a nivel de los comercios. • Porcentaje de los royalties de las Hidroeléctricas, sin condicionamiento a la presentación de proyectos. • Recursos del presupuesto de gastos de la nación que acompañan las competencias descentralizadas. • Recursos de la DIBEN Canon sobre recursos naturales (por ejemplo, Concepción: ingresos generados por la explotación del cemento). • Porcentaje del peaje, diferenciado para los departamentos afectados y Porcentaje para los no afectados. • Canon sobre explotación de turismo. • Porcentaje del impuesto a Juegos de Azar. 	<ul style="list-style-type: none"> • Porcentaje del IVA a nivel de los comercios. • Porcentaje de los royalties de las Hidroeléctricas, sin condicionamiento a la presentación de proyectos. • Porcentaje del IMAGRO. • Impuesto a Juegos de Azar. • Porcentaje de Impuestos Inmobiliarios para Municipios de Menor desarrollo relativo según parámetros de necesidades básicas insatisfechas, superficie territorial y densidad.
Otros		<ul style="list-style-type: none"> • Endeudamiento hasta un 40% de los ingresos reales. • Acceso directo a donaciones. 	<ul style="list-style-type: none"> • Acceso directo a donaciones.

Fuente:
Encuentros Regionales "Construyendo una plataforma de Descentralización desde la perspectiva local".

5.1. Ejemplo de un Presupuesto descentralizado

A modo de ejercicio financiero, en el siguiente cuadro, se analizan las implicancias presupuestarias de la descentralización de las competencias de educación, salud y obras públicas, tal como fue planteado en los talleres mencionados. Si tomáramos el Presupuesto General de la Nación del año 2000, para definir la descentralización de la salud, educación y obras públicas resultaría que un 42% de los gastos hoy ejecutados por los correspondientes ministerios, pasaría a ser ejecutado por los Gobiernos Subnacionales (Cuadro abajo).

Ejemplo de un Presupuesto descentralizado de Educación, Salud y Obras Públicas

Tomando como base al Presupuesto del año 2000
En millones de Gs.

Presupuesto Total	Gobierno Nacional	Gobierno Departamental	Gobierno Municipal
Educación 1.329.570	Educación 28.239 Terciaria 374.340 Resto del Presupuesto	Media y Técnica 282.247	Escolar Básica 644.744
Salud 593.471	Asistencia Nacional y Especializada 231.376 Resto del Presupuesto 241.820	Asistencia General	120.275
Obras Públicas 725.693	Rutas Nacionales e Internacionales 403.102 Resto del Presupuesto 259.773	Caminos Vecinales y Rurales	62.818
Total 2.648.734 100%	Total 1.538.650 58%		1.110.084 42%

Fuente: Elaborado en base al Presupuesto General de la Nación del año 2000

También, si se estudiara la posibilidad de que la descentralización sea financiada no sólo por transferencias del Presupuesto General de la Nación, sino que también por una porción del IVA, del Impuesto Inmobiliario y del IMAGRO, veríamos como resultado un sistema mixto y equilibrado de transferencias y atribuciones para recaudar. Por ejemplo, el IVA se podría recaudar en los tres niveles de Gobierno: el Gobierno Central recauda en las aduanas (comercio de importación) y las Gobernaciones y Municipios recaudan el IVA de los contribuyentes internos (comercio doméstico).

Un ejemplo de lo analizado podemos encontrar en el cuadro abajo.

Ejercicio sobre Descentralización de Recursos
Tomando como base el Presupuesto del año 2000, en Millones de Gs.

Recursos Totales		Gobierno Central		Gobierno Departamental		Gobierno Municipal	
IVA	1.270.000	IVA Recaudado en Aduanas ¹	635.000	50% del IVA Recaudado en Ventas Domésticas	317.500	50% del IVA Recaudado en Ventas Domésticas	317.500
Royalties	637.000	50%	318.500	10%	63.700	40%	254.800
Impuesto Inmobiliario	140.000			15%	21.000	85%	119.000
IMAGRO	35.000			100%	35.000		
TOTAL	2.082.000 100%	Total	953.500 46%		437.200 21%		691.300 33%

Fuente: Elaborado en base al Presupuesto General de la Nación 2000.

Después de este análisis habría que reafirmar que la regla que surge de la experiencia latinoamericana es que la descentralización mejora substancialmente los servicios brindados a la población. El mecanismo de subsidiariedad y el achicamiento de los ministerios puede generar una mejora substancial en la cobertura de los servicios mencionados. Por ejemplo, el problema de la educación en Paraguay no es tanto el monto que se invierte, sino la baja cobertura del sistema. El Gobierno Nacional gasta el 10% del PIB per cápita al igual que el promedio de América Latina, según datos de la UNESCO. Paraguay tiene una población en edad escolar básica (6 a 14 años) de 1,3 millones cuya educación básica demanda actualmente unos US\$ 182 millones (según la regla $10\% \times \text{US\$ } 1.400 \times 1.300.000 \text{ alumnos} = \text{US\$ } 182 \text{ millones}$), sin embargo, por efectos de la excesiva centralización, no logra una cobertura efectiva, especialmente en el Interior del país, donde la deserción escolar es preocupante.

Este simple ejemplo demuestra la necesidad imperiosa de una reforma presupuestaria y fiscal que contemple el carácter descentralizado del Estado paraguayo. Según los ejemplos arriba indicados un 20 % de los recursos correspondería a las Gobernaciones, un 34% a las Municipalidades y un 46% al Gobierno Central. Porcentajes de esta naturaleza corresponderían más a una distribución equitativa de los recursos generados en el país a nivel de las entidades territoriales y no la actual distribución de US\$ 30 millones, US\$ 50 millones y US\$ 3.000 millones entre Gobernaciones, Municipalidades y Gobierno Central, respectivamente.

¹ Se parte del supuesto de que el 50% del IVA se recauda en las distintas Aduanas del país. El restante 50% del IVA se recauda en los comercios.

6 Relaciones Interinstitucionales

La plataforma de descentralización exige diseñar un marco de relaciones entre los diferentes niveles territoriales en un contexto compatible con el principio de autonomía consagrado en la Constitución, que implica, cuanto menos, garantizar un ámbito de competencias propias para cada nivel territorial, y descartar los controles de tipo jerárquico sobre los gobiernos municipales y departamentales en el ejercicio de dichas competencias.

Ello no implica una gestión pública desintegrada en compartimentos estancos y desconectados entre sí, pues simultáneamente, entran a tallar los principios de coordinación y solidaridad, a fin de armonizar la planificación y gestión de las políticas públicas en aras del bienestar general de toda la población, más allá de los intereses meramente locales o regionales.

Por tanto, el sistema de relaciones interinstitucionales debe tender a facilitar la coordinación y cooperación entre los diferentes niveles territoriales, regulando los procedimientos y espacios de concertación, con respeto a las respectivas autonomías de competencias. A la par, dichos procedimientos deben contemplar las vías alternativas de solución de conflictos, sin perjuicio de las competencias que constitucionalmente corresponden al Poder Judicial.

Seguidamente, se exponen los aspectos básicos que integran una plataforma de descentralización en el ámbito de las relaciones interinstitucionales:

6.1 Principios⁹

Los principios rectores que guían las relaciones interinstitucionales son los siguientes:

- a. Respeto al ejercicio legítimo de las competencias propias o exclusivas, en virtud del principio de la autonomía constitucional, que garantiza a los Gobiernos Subnacionales la libre gestión en materia de sus competencias.
- b. La coordinación, que conlleva:
 - la obligación de considerar todos los intereses públicos en juego, incluso aquellos cuya satisfacción está a cargo de otras instituciones;
 - la armonización de los planes y políticas;
 - la obligación de proveerse información que cada entidad necesite para el ejercicio de sus competencias. (ello incluye, la provisión de los planes y normas administrativas que cada entidad dicte o elabore);
 - la concertación sobre las condiciones y modalidades de gestión de servicios y ejecución de obras de competencia compartida.
- c. La solidaridad, que implica la cooperación y asistencia a otras entidades, sobre todo a aquellas de menor capacidad y desarrollo económicos.¹⁰

⁹ Fuente:

Art. 4 de la Ley N° 30/92.
Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento administrativo Común (España)

¹⁰ Este párrafo tiene su fuente en el proyecto de ley de ordenamiento territorial. Colombia.

6.2. Procedimientos

Los procedimientos se enfocan fundamentalmente hacia técnicas de concertación y negociación, considerando la igualdad jurídica de las diversas entidades territoriales, y la autonomía constitucional que garantiza a dichas entidades el ejercicio de materias de su competencia sin intromisiones jerárquicas de la Administración Central.

Las técnicas de relacionamiento que se mencionan en esta plataforma se proponen:

- a. Establecer el marco jurídico para la formalización de los acuerdos interinstitucionales, contemplando un mínimo de cláusulas obligatorias que garanticen reglas claras de relacionamiento.
- b. Posibilitar las transferencias de atribuciones, recursos, personal, etc. superando los obstáculos que existen en las diversas normativas, especialmente en las referentes a la administración financiera, presupuesto y personal.
- c. Establecer la atribución de las entidades subnacionales de participar en la elaboración de los planes nacionales, lo que exige mínimamente establecer modalidades y plazos para la canalización de las propuestas.
- d. Concomitantemente, establecer la atribución de los gobiernos subnacionales de elaborar planes locales o departamentales, en consonancia y armonía con los planes nacionales.

a. Marco jurídico para la formalización de acuerdos interinstitucionales.

En este punto, la plataforma propone la regulación de las siguientes figuras jurídicas.

a.1. *Los convenios interinstitucionales:*

Los convenios son acuerdos voluntarios suscritos por dos o más gobiernos territoriales, con el objeto de establecer las obligaciones de las partes para encarar obras o servicios en forma conjunta, o delimitar las atribuciones en materias compartidas. La ley debe precisar las cláusulas mínimas de los convenios, el procedimiento de aprobación y la jurisdicción en caso de conflictos

a.2. *Los consorcios:*

Son personas jurídicas de derecho público, conformadas por la asociación de dos o más entes públicos, con el objeto de encarar obras y servicios comunes o de gestionar competencias compartidas. Se rigen por sus propios estatutos, aprobados de común acuerdo entre las partes. La ley debe establecer expresamente la personalidad jurídica de estas instituciones, y los requisitos o procedimientos para su conformación.

b. Modalidades y procedimientos para las transferencias de recursos y atribuciones.

Las relaciones de cooperación exigen una previsión mínima sobre los procedi-

mientos para las transferencias de recursos, atribuciones, infraestructura, personal, bienes, etc., incluyendo dentro de estos procedimientos, la posibilidad de transferencias por la vía administrativa.

A tal efecto, es necesario dictar un marco legal que:

- Contemple la figura de la delegación de competencias propias o exclusivas de la Administración Central hacia los Gobiernos subnacionales. Esta modalidad de transferencias no implica la cesión de la titularidad de la competencia, sino la cesión temporal y revocable del ejercicio de las competencias de un ente a otro, bajo cierta fiscalización. No requiere, por ende, de una autorización legislativa expresa, bastando que se contemple el procedimiento en la ley y que se implementen acuerdos específicos entre las instituciones involucradas.
 - Establezca la posibilidad de delegar atribuciones de recaudación, incluyendo la fiscalización y el control;
 - Posibilite la inversión de la suma recaudada por el ente descentralizado por delegación del ente nacional, en servicios públicos locales o regionales, sin necesidad de efectuar el depósito del total recaudado en las arcas del tesoro nacional. A tal efecto, es necesario modificar la ley de administración financiera que obliga a depositar el total de lo recaudado en concepto de rentas fiscales en la Tesorería Nacional.
 - Establezca un régimen práctico que posibilite la transferencia ágil y oportuna de los rubros, más aún de aquellos que por imperativo legal corresponden a las Municipalidades y Gobernaciones.
- c. Establecer la participación de las entidades subnacionales en la elaboración de los planes nacionales.**

A fin de hacer efectiva esta atribución es preciso abrir espacios, establecer obligaciones y definir pautas, distribuyendo claramente los roles de cada nivel territorial

A tal efecto, los planes nacionales deben ser elaborados en base a las siguientes pautas:

- Establecer un periodo o plazo para la identificación de las prioridades regionales y locales y la canalización de propuestas de las entidades subnacionales.
- Los Gobiernos Departamentales serán responsables de recabar, dentro de los plazos determinados, las demandas de las respectivas Municipalidades y canalizarlas hacia la autoridad nacional responsable de definir el plan nacional.
- A su vez, las Municipalidades serán responsables de identificar y recoger las demandas ciudadanas, definir las prioridades locales con la participación de la comunidad, y canalizarlas al Gobiernos Departamentales.
- La autoridad nacional será responsable de armonizar las propuestas regionales y locales y de definir el plan nacional.
- El plan nacional aprobado deberá ser distribuido a los Gobiernos Departamen-

tales, por el Ministro respectivo. A su vez, los Gobiernos Departamentales serán responsables de facilitar los planes nacionales a los gobiernos municipales.

- Los Gobiernos Subnacionales podrán requerir al Gobierno Nacional todas las explicaciones e informaciones referentes a la elaboración, aprobación e implementación de los planes.

d. Elaboración de planes departamentales y municipales.

Esta atribución debe ser ejercida dentro del marco de los planes nacionales, a fin de garantizar la implementación de políticas públicas integradas y armónicas, en pos de un objetivo común.

A los efectos de garantizar la armonización de los planes locales y departamentales con los planes nacionales, cuanto menos, es preciso establecer la obligatoriedad de informarse recíprocamente acerca de las propuestas elaboradas, y contemplar la posibilidad de formular objeciones en caso de falta de adecuación de estas propuestas, ya sea con la planificación departamental o nacional.

7 Participación ciudadana

La plataforma incluye como un eje central la participación amplia de la comunidad, a través de la apertura de espacios de participación que permitan a la ciudadanía expresar sus demandas y proyectos, conocer las políticas y planes, debatir las prioridades y controlar la ejecución y supervisión de los programas en ejecución.

La participación ciudadana, no solo implica una mayor democratización de la gestión, sino también constituye un medio eficaz para lograr consensos amplios en la definición de las políticas y canalizar las inversiones públicas hacia las necesidades más sentidas de la población. Asimismo, la participación ciudadana actúa como un medio importante de control de la gestión pública, contribuyendo con la transparencia administrativa y la utilización racional del gasto público.

A criterio de esta plataforma, el ámbito propicio para el desarrollo de la participación ciudadana es el nivel subnacional, dada la proximidad de las autoridades locales con las organizaciones de la comunidad y las comisiones vecinales.

La plataforma plantea con respecto a este punto las siguientes propuestas:

- (a) Reconocer la libertad de asociación vecinal, bajo las formas legales de organización que los ciudadanos estimen más apropiadas.
- (b) Promover la labor de las organizaciones vecinales, brindándole la más amplia información y apoyo.
- (c) La labor de los Consejos o Juntas de Vecinos no debe limitarse a tareas de

cooperación y colaboración con la Intendencia en la gestión de obras y servicios públicos. Deben asumir también funciones consultivas y de contralor.

- (d) Establecer un relacionamiento fluido entre las autoridades locales y los integrantes del Consejo o Junta Vecinal. Cuanto menos ello incluye relevar los requerimientos de las Juntas, facilitarles toda la información de los proyectos, debatir con ellas las propuestas e inquietudes, y rendirles cuentas de la gestión para posibilitar la participación ciudadana en la evaluación de los programas.
- (e) Promover la participación activa de las organizaciones no gubernamentales, recibiendo y analizando los diversos proyectos, y proveyendo fondos para a las organizaciones beneficiarias de programas aprobados. A tal efecto, se plantea relevar y coordinar las iniciativas de las organizaciones de la comunidad y diseñar programas de apoyo y fomento
- (f) Evaluar nuevas modalidades de gestión de servicios con la participación de la comunidad. Por ejemplo, podría promoverse la conformación de entes de gestión bajo el régimen de asociaciones de derecho privado, para determinados proyectos sociales, con la participación de las Fundaciones, Asociaciones, Municipalidades y Gobernaciones.
- (g) Habilitar etapas de información pública en los procedimientos de aprobación de los planes nacionales, departamentales y locales, con el objeto de brindar la posibilidad de formular objeciones o sugerencias a cualquier ciudadano, sea o no parte del procedimiento.
- (h) Realizar audiencias públicas, en forma sistemática y organizada, con el objetivo de recabar las demandas ciudadanas, de brindar información amplia sobre los fines y planes concretos de las autoridades y los resultados de los programas llevados a cabo con financiamiento público.

8 El control

Uno de los aspectos fundamentales en todo proceso de reformas radica en el control sobre la Administración Pública, entendido éste no solo en su acepción limitada – como control de legalidad que se enfoca en velar por una actuación ajustada al ordenamiento jurídico - sino también como medio para lograr una mayor eficacia de la gestión y una mejor inversión del Gasto Público.

Desde esta perspectiva, puede decirse que una descentralización bien encarada contribuye a mejorar el control sobre las autoridades y sus funcionarios, al aproximar la gestión administrativa a las comunidades y sus organizaciones y canalizar el gasto público a las necesidades reales de cada colectividad. En contrapartida, un proceso de descentralización sin controles y con poca transparencia, corre el riesgo de reproducir las prácticas corruptas nacionales a niveles locales y regionales e incrementar los niveles de ineficiencia del sector público.

Ahora bien, los controles deben ser compatibles con el principio constitucional de autonomía, que garantiza a las Municipalidades y Gobernaciones la libre gestión en materia de sus competencias sin intromisiones jerárquicas del Poder Ejecutivo. La compatibilidad de un control externo con la naturaleza autónoma de dichas entidades es, sin embargo, perfectamente admisible dada su integración a la organización territorial del Estado y a la sujeción de sus actuaciones al marco constitucional y legal vigentes.

En el sentido señalado precedentemente, cabe decir que los Gobiernos Subnacionales están sujetos a diversos controles institucionales previstos en la Constitución, que pueden sintetizarse de la siguiente manera:

- a. El control judicial, en especial de la jurisdicción contenciosa administrativa, de competencia del Tribunal de Cuentas, 1ª Sala, para el control de los actos administrativos dictados por cualquier administración pública. Asimismo, los funcionarios públicos pueden ser sometidos a procesos criminales impulsados por la propia Fiscalía General del Estado, por delitos cometidos en el desempeño de sus funciones, así como a demandas civiles de indemnización de daños y perjuicios por actos ilícitos. Por otra parte, las cuentas de dichas instituciones están sujetas al control y juzgamiento del Tribunal de Cuentas, 2ª Sala.
- b. El control administrativo no jurisdiccional de la Contraloría General de la República, órgano de rango constitucional, que tiene potestades amplias para realizar exámenes, auditorías, observaciones y denuncias.
- c. El control de la Cámara de Diputados, a través de la figura de la Intervención de los Gobiernos Municipales y Departamentales, prevista expresamente en el artículo 165 de la Constitución Nacional.
- d. El control ejercido por las Juntas Municipales y Departamentales.

Esta plataforma se enfoca en fortalecer los mecanismos de control de legalidad, que fueron detallados precedentemente. A la par, se plantea posibilitar – siempre dentro del respeto a las autonomías – la implementación de controles interinstitucionales recíprocos entre las diferentes entidades territoriales, y el potenciamiento de los espacios de participación ciudadana.

a. El control judicial.

Sobre este aspecto, la plataforma plantea los siguientes puntos:

- La desconcentración del Tribunal contencioso administrativo, a fin de facilitar el acceso a la justicia a las personas particulares afectados por actos administrativos dictados por los Gobiernos Subnacionales.¹¹
- La reglamentación legislativa de la responsabilidad civil, prevista en el artículo 106 de la Constitución Nacional, a fin de hacer personalmente responsables con sus bienes a las autoridades y funcionarios que cometen transgresiones a las normativas vigentes y causan un perjuicio al erario público o a los ciudadanos.

¹¹ En el anteproyecto elaborado por el Dr. Sindulfo Blanco, se crea la primera instancia en lo contencioso administrativo, que estará a cargo de los jueces electorales de cada circunscripción territorial. De aprobarse este proyecto, se concretaría la desconcentración de la instancia contenciosa administrativa.

- La coordinación entre la Fiscalía General y la Contraloría General de la República para la formulación de denuncias por hechos punibles cometidos por funcionarios públicos.
- Modernización de la normativa referente a las rendiciones de cuentas. La legislación vigente data del año 1909 y presenta numerosas lagunas y contradicciones que impiden una adecuada actuación de los órganos competentes generando conflictos, especialmente entre la Contraloría General de la República y el Tribunal de Cuentas, 2º Sala.

b. El control de la Contraloría General de la República

La plataforma sugiere los siguientes puntos:

- Mejoramiento de la coordinación entre la Contraloría General de la República, el Tribunal de Cuentas, 2º Sala y la Fiscalía General del Estado.
- Investigación de las declaraciones de bienes de los funcionarios públicos, para perseguir el enriquecimiento ilícito de los funcionarios (En coordinación con la Fiscalía General del Estado).
- Delimitación de los roles y potestades del Tribunal de Cuentas, 2º Sala en el examen de las cuentas y en las auditorías, para evitar conflictos y superposición de actuaciones con la Contraloría General de la República.
- Control de mérito, vale decir, verificar no solo la legalidad de lo actuado, sino también si el acto es conveniente para los intereses públicos¹².

c. El control de la Cámara de Diputados (Intervención)

La plataforma plantea los siguientes criterios para su aplicación:

- La intervención debe adoptarse con criterio restrictivo, como un medio de control excepcional, cuando su determinación sea ineludible e impostergable para salvaguardar la gestión normal de la institución, afectada ya sea por la “existencia continuada de una situación (comportamiento) anormal”¹³, o en situaciones de extrema gravedad. En otras circunstancias deben implementarse los otros medios de control administrativos y judiciales.
- El procedimiento debe garantizar la participación de los afectados, dándole la posibilidad para acceder a las actuaciones de la intervención y ofrecer su descargo.
- Reglamentar los casos calificados como de grave irregularidad. Recuérdese que ésta causal es determinante a los efectos de decidir la culpabilidad o no de la autoridad. Por tanto, la ley debe precisar en forma clara cuales son los casos de irregularidades calificables como graves, a fin de evitar interpretaciones subjetivas o partidistas que motiven una intervención o destitución sin sustento alguno¹⁴.

¹² Existen actos que aún siendo legales son manifiestamente inconvenientes.
Ej.: Una licitación en la cual se adjudica a la menor oferta, pero ésta es ostensiblemente inconveniente para la Administración en comparación a los precios del mercado.

¹³ Véase Miguel S. Marienboff, *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo I, 4º Edición actualizada, 1990, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, Argentina, pag. 665.

¹⁴ Véase como ejemplo la Ley de enjuiciamiento de magistrados que reglamenta los casos de mal desempeño de funciones

- Precisar claramente las atribuciones del Interventor, fundamentalmente cuando éste sustituya al Intendente o Gobernador, afectando lo menos posible a los ciudadanos del Municipio o Gobernación que reciben los servicios de estas instituciones.¹⁵

d. El control interinstitucional.

Esta forma de control se refiere al que se ejercen recíprocamente los diversos entes territoriales entre sí. Las propuestas referidas a este punto ya fueron detalladas en el punto 6 de la presente plataforma.

e. El control ciudadano.

Esta forma de control ya fue desarrollada en el punto 7 de la presente plataforma, a la cual nos remitimos.

9 Reforma del marco jurídico

El proceso jurídico de la descentralización implica una profunda transformación del funcionamiento del Gobierno Central y de la Administración Pública en su conjunto, hacia un nuevo ordenamiento jurídico que contemple la participación de las Municipalidades y Gobernaciones como parte de una nueva estructuración política administrativa.

En esa tesitura, la reforma jurídica requiere una revisión general de la legislación, enfocándose en los siguientes puntos.

- a) Revisión de las leyes generales que rigen a la Administración Pública en su conjunto y elaboración de propuestas que tomen en cuenta los principios de la eficacia, eficiencia, transparencia y descentralización.
- b) Revisión de las leyes marco y elaboración de propuestas que regulen la participación de las Municipalidades y Gobernaciones en los servicios y actividades reguladas, conforme al principio de descentralización y subsidiariedad.
- c) Revisión de las leyes orgánicas de los Ministerios, Secretarías y entes autárquicos y formulación de un nuevo ordenamiento que tome en cuenta la descentralización territorial del Estado.
- d) Revisión de la legislación tributaria nacional y elaboración de propuestas que contemplen la coparticipación de las Municipalidades y Gobernaciones.
- e) Revisión de la legislación de los gobiernos subnacionales, especialmente las leyes orgánicas N° 1294/87 y 426/94 y las leyes tributarias municipales.

¹⁵ Las funciones enumeradas en la ley (Dirección de Personal y ejecución presupuestaria) son insuficientes para una adecuada gestión (no incluye, por ejemplo, la potestad de otorgar licencias, resolver recursos de apelación y de reconsideración, etc.). Por tanto, además de las funciones propias de la intervención, el Interventor debe tener potestades para atender las necesidades normales o diarias, sin perder de vista que sus funciones son de mera conservación y no de innovación.

Cuanto menos, las normativas sobre descentralización deben abarcar los siguientes aspectos:

- La delimitación clara de las competencias, definiendo los roles que corresponden a cada nivel gubernamental territorial, evitando en lo posible la superposición de atribuciones y los conflictos interinstitucionales.
- La distribución racional de los recursos para la gestión de los servicios que la delimitación de competencias ha asignado a cada nivel gubernamental, diferenciando los de fuente tributaria y no tributaria, y los recaudados por las entidades locales y las transferencias del Gobierno Nacional. La propuesta debe estar dirigida a ampliar la base de contribuyentes a través de la participación de las Municipalidades y Gobernaciones en la recaudación o fiscalización, y financiar los servicios descentralizados sin incrementar el gasto público global del sector público.
- La regulación de las relaciones interinstitucionales, tomando en cuenta la naturaleza autónoma de las Municipalidades y Gobernaciones. La regulación debe tratar las relaciones de coordinación y cooperación, como las de conflicto.
- La determinación de las modalidades y procedimientos para las transferencias de recursos y atribuciones. Dentro del marco de relaciones, la propuesta debe contemplar los procedimientos para las transferencias de recursos, atribuciones, infraestructura, personal, bienes, etc., incluyendo dentro de estos procedimientos, la posibilidad de transferencias por la vía administrativa.

